



## Tilburg University

### Gedeelde verantwoordelijkheid

van Oorschot, W.J.H.

*Published in:*  
Sociale Wetenschappen

*Publication date:*  
1996

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Oorschot, W. J. H. (1996). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. *Sociale Wetenschappen*, 39, 1-32.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID

### Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland

W. van Oorschot\*

#### Summary

*This article on non-take-up of social security benefits offers a review of non-take-up research in The Netherlands. Following a discussion of previous studies it elaborates on the results of a recently completed multi-benefit study among Dutch households of elderly people and social assistance clients, which aimed at extending knowledge about the extent as well as the underlying causes of non-take-up. With regard to the causes, two new theoretical models are presented. One is an interactive model of the multi-level influences on non-take-up, which reflects the idea that the causes of non-take-up are present, not only at the client level, but at the levels of scheme structure and administration too. This idea implies that policy-makers and administrators, next to clients, have a clear and separate responsibility for the occurrence of non-take-up. The other is a dynamic model of benefit receipt, which is developed as a reaction to the shortcomings of existing models of the factors operating specifically at the client level. The main results of the application of both models to data from the multi-benefit study are discussed briefly.*

#### 1 Inleiding

Onder het niet-gebruik van sociale zekerheid wordt het verschijnsel verstaan dat personen of huishoudens niet de (volledige) uitkeringen of subsidies ontvangen waarop ze recht hebben. Al in het begin van de jaren zeventig was over dit verschijnsel een en ander bekend, zij het weinig. Zo hadden zowel Van der Haak (1972) als Van Bijsterveldt (1975) in hun evaluatieve onderzoeken van de nog jonge Algemene Bijstandswet geconcludeerd dat er sprake was van mensen die van hun recht op een bijstandsuitkering niet of pas veel te laat gebruik maakten. Lucassen en Priemus (1977) hadden al een substantiële, wat zij noemden, 'latente vraag' naar de eveneens jonge huursubsidie gevonden: het bleek dat 24% van de rechthebben-

---

\* Universitair docent 'Sociologie van Arbeid en Sociale Zekerheid'  
Voorzitter van de Vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap  
Vakgroep Sociale zekerheidswetenschap  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
KUB, Tilburg

den geen gebruik maakten van hun recht op de subsidie. Op dat moment leidden deze bevindingen niet tot enige politiek-maatschappelijke aandacht voor het fenomeen dat duidelijk een ondoeltreffende implementatie van het sociale-zekerheidsbeleid indiceerde. In academische kring kreeg het wel enige aandacht, maar dit bleef beperkt tot het werk van De Lange en Lehning (1978) die in de genoemde bevindingen empirisch bewijs zagen voor hun (nog opmerkelijk actuele) stelling dat de moderne overheid wel veel beleid en wet- en regelgeving produceert, maar vervolgens weinig interesse en zorg aan de dag legt voor de mate waarin het beleid en de regels ook feitelijk uitgevoerd en gerealiseerd worden. Dat het niet-gebruik in die tijd geen ruimere aandacht kreeg valt te begrijpen vanuit de toen heersende idee dat de ineffectiviteit samenhang met de nog korte bestaansperiode van de regelingen. De burgers zouden nog aan de regelingen moeten wennen, maar na verloop van tijd zouden ze de weg naar het recht wel weten te vinden. Althans, zo luidde de reactie van Lucassen en Priemus op hun toch wel als opmerkelijk betitelde bevindingen. Verder werd in die periode door nog weinig burgers een beroep gedaan op de bijstandswet (en voor het overgrote deel slechts voor een korte periode), en er was al met al nog erg weinig bekend over de onderbenutting van rechten.

Inmiddels is uit onderzoek duidelijk geworden dat niet-gebruik niet slechts incidenteel en tijdelijk voorkomt bij nieuwe wetten, maar dat het een structureel verschijnsel vormt dat inherent is aan elke inkomensafhankelijke, ofwel middenlagengetoetste, sociale-zekerheidsregeling en subsidie. Ook is sinds de jaren zeventig de rol van dergelijke regelingen in het totale sociale-zekerheidspakket toegenomen. Vooral als gevolg van het beperken van het recht op, de hoogte en de duur van de verzekeringsuitkeringen is voor grote aantallen burgers de afhankelijkheid van een minimum (bijstands)uitkering van structurele aard geworden, en als gevolg van de financiële problemen die daarmee samenhangen is ook voor velen de behoefte aan aanvullende uitkeringen, retributies of subsidies structureel geworden (zie onder andere Van Oorschot en Schell 1991).

In dit artikel geven we een overzicht van wat er op dit moment bekend is over het niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland<sup>1</sup>. We beschrijven eerst kort het Nederlandse niet-gebruik onderzoek, waarna we uitgebreider aandacht besteden aan de resultaten van een grootschalig onderzoeksproject dat we in de afgelopen jaren hebben uitgevoerd. Naast de omvang van het niet-gebruik zullen we vooral ingaan op de oorzaken van het verschijnsel.

## **2 Overzicht van recent Nederlands onderzoek naar niet-gebruik**

In de loop van de jaren tachtig werden, in eerste instantie als bijproduct van onderzoek dat zich primair richtte op ruimere vraagstellingen, steeds meer gegevens over het niet-gebruik van sociale-zekerheidsregelingen bekend. Niet alleen met

betrekking tot huursubsidie en bijstand, waarvan in de jaren zeventig al niet-gebruik gevonden was, maar ook met betrekking tot de eenmalige uitkering, de bijzondere bijstand, de kwijtschelding van belastingen en heffingen, gemeentelijke minima-fondsen, Toeslagenwet etc. (zie Van Oorschot 1995).

De onderzoeken werden uitgevoerd onder verschillende groepen, in verschillende plaatsen en op verschillende tijdstippen, en ze hadden veelal verschillende regelingen op het oog. Hierdoor vallen de resultaten ervan niet eenvoudig op te tellen tot een volledig en consistent beeld. Dit is evenmin mogelijk vanwege de methodologische tekortkomingen van de meeste van die niet-gebruik onderzoeken uit de afgelopen jaren: ze zijn zeer kleinschalig (met slechts enkele tientallen respondenten) waardoor er geen algemene uitspraken aan ontleend kunnen worden, en/of er wordt niet voldoende nauwkeurig gemeten of de respondenten feitelijk recht hebben op de onderzochte regelingen (men leidt het recht op een regeling slechts globaal af uit het feit dat huishoudens een laag inkomen hebben). Een van deze of beide bezwaren gelden onder andere voor Mullenders (1993), Van der Werf (1992), Nicolaes (1992), Van Oorschot (1992a en 1993), Smolenaars (1991), Van Oorschot en Konings (1990), Konsumenten Kontakt (1990) en Konsumenten Kontakt (1989).

Overziet men met de nodige voorzichtigheid de resultaten van deze onderzoeken in hun totaliteit, dan vallen niettemin de volgende algemene patronen op:

1. niet-gebruik van financiële regelingen komt onder huishoudens met een laag inkomen veelvuldig voor: afhankelijk van regeling en plaats laat 20% tot meer dan 50% van de rechthebbenden financiële rechten onbenut;
2. de belangrijkste oorzaak lijkt te zijn een gebrek aan kennis: men kent de regelingen helemaal niet, of onvoldoende, in het geval men ten onrechte denkt geen recht te hebben;
3. het niet-gebruik komt niet duidelijk meer of minder voor onder bepaalde maatschappelijke groepen: onder ouderen lijkt het niet-gebruik niet in grotere mate voor te komen dan onder jongeren; onder laag opgeleiden niet meer dan onder hoog opgeleiden; onder alleenstaanden niet meer dan onder samenwonenden, etc. Er tekenen zich met andere woorden vooralsnog geen duidelijke risico-categorieën af.

Naast de genoemde beperkte studies bestaan er een aantal onderzoeken op grotere schaal, waarbinnen gepoogd is het recht op regelingen nauwkeuriger vast te stellen. Genoemd kunnen worden Teune en Vinken (1985), Vos (1990), Vrooman et al. (1994) en Van Oorschot en Smolenaars (1992b, 1993a,b,c,). Slechts in de laatste zg. Onbenutte Rechten studies worden de oorzaken van niet-gebruik expliciet onderzocht. De overige genoemde studies concentreerden zich vooral op het vaststellen van de omvang.

Teune en Vinken (1985) hebben op grootschalige wijze het niet-gebruik van de Individuele Huursubsidie onderzocht in een aantal Amsterdamse wijken. Hun conclusie was dat dergelijk niet-gebruik voorkwam onder 17% van de huishoudens met een laag inkomen. Onder de huishoudens van ouderen was dit beduidend minder. Als verklaring hiervoor voeren Teune en Vinken aan dat veel van de ouderen-huishoudens wonen in complexen van aanleun- en bejaardenhofwoningen: deze bewoners worden goed, en gemiddeld veel beter dan andere huishoudens, van informatie over de huursubsidie voorzien.

In Vos (1990) wordt verslag gedaan van een groots opgezet onderzoeks- en actieproject dat zich enerzijds richtte op het vaststellen van de omvang van het niet-gebruik van bijzondere bijstand en gemeentelijke minima-regelingen onder een aantal verschillende groepen Haagse burgers, en anderzijds op het stimuleren van gebruik. In 1989 werd aan tienduizenden Haagse (ouderen-)huishoudens een brief gestuurd waarin zij werden gewezen op de mogelijkheden van bijzondere bijstand en minimabeleid. Men kon een antwoordstrookje terugsturen indien men nadere informatie wilde, of een aanvraag wilde indienen. Het merendeel van de duizenden huishoudens die reageerden is thuis bezocht door een ambtenaar van de sociale dienst. Deze gaf informatie, verwees door en hielp bij aanvragen. Het project toonde aan dat er veel niet-gebruik was van met name bijzondere bijstand (vooral bril, deelname maatschappelijk verkeer, en overige medische kosten), maar ook van algemene bijstand (ABW) (bijvoorbeeld onder allochtone ouderen die geen volledig recht hebben op AOW en die hun recht op aanvulling tot het minimum vanuit de ABW niet benutten).

In Vrooman et al. (1994) wordt verslag gedaan van een grootschalig onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar het niet-gebruik van landelijke sociale zekerheidsregelingen: de volksverzekeringen AOW, AWW en AKW en de inkomensafhankelijke regelingen huursubsidie, algemene bijstand ABW en Toeslagenwet. Het onderzoek bestaat uit secundaire analyses van landelijke surveys (Woning Behoeft Onderzoek, Sociaal-Economisch Panel en Aanvullende Voorzieningen Onderzoek). Op basis van de gegevens uit die onderzoeken worden categorieën waarschijnlijk rechthebbenden geformeerd. Het gebruik dat deze personen zeggen te maken van hun rechten geeft een indruk van de landelijke omvang van het niet-gebruik. De hoofdconclusie luidt dat het niet-gebruik van de volksverzekeringen in het algemeen gering is maar dat van de inkomensafhankelijke regelingen groot (tussen 20% en 50%). Specifiek voor wat betreft de AOW, waarin in 1985 de middelentoets op het partnerinkomen werd geïntroduceerd, werd gevonden dat partieel niet-gebruik voorkomt, d.w.z. men ontvangt wel AOW maar niet het volledige bedrag waarop men recht heeft. Men vermoedt dat dit vooral het geval is onder paren waarvan een van de partners jonger is dan 65 jaar: zij zouden de inkomensafhankelijke toeslag op de 70% uitkering aan de oudste partner niet aangevraagd hebben. Het SCP-onderzoek bevestigt overtuigend dat niet-gebruik de Achilles-hiel vormt van inkomensafhankelijke sociale-zekerheidsregelingen.

Een grootschalig onderzoek waarvan we de resultaten hier wat uitgebreider willen bespreken is het zg. Onbenutte Rechten-project van Van Oorschot en Smolenaars (zie voor de volledige verslagen Van Oorschot 1992b, Van Oorschot en Smolenaars 1993a, b en c en Van Oorschot 1995). Het betreft een onderzoeksproject waarin voor het eerst geprobeerd werd een breed en tevens diep beeld te krijgen van de omvang, maar vooral ook van de oorzaken van het niet-gebruik van een aantal verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Het niet-gebruik van huursubsidie, algemene en bijzondere bijstand, gemeentelijke kwijtscheldingsregelingen en gemeentelijke fondsen werd onderzocht onder afzonderlijke groepen van huishoudens van 65+-ouderen (N=1370) en van bijstandsontvangers (N=520) in de gemeenten Rotterdam en Nijmegen in de periode 1991-1992. Deze twee gemeenten zijn zeker niet representatief voor de situatie in Nederland als geheel, maar het zijn wel gemeenten die een sterk sociaal beleid voeren, onder andere op het terrein van armoede-bestrijding. Men zou dus mogen veronderstellen dat het niet-gebruik in andere gemeenten gemiddeld genomen ernstiger is dan wat in deze twee steden gevonden werd.

### **3 Onbenutte Rechten: de omvang van niet-gebruik**

In overeenstemming met de globale bevindingen uit de eerder vermelde onderzoeken bleek het niet-gebruik onder de rechthebbende Rotterdamse en Nijmeegse huishoudens van bijstandsontvangers en ouderen omvangrijk te zijn. Tabel 1 laat voor de verschillende regelingen het percentage rechthebbenden zien, dat geen gebruik maakt van het recht op de genoemde regeling. De tabel toont dat de gevonden niet-gebruik percentages vrijwel alle hoog tot zeer hoog zijn. Dertien van de tweeëntwintig percentages zijn zelfs 50% of hoger, wat betekent dat de betreffende regeling de helft of meer van de huishoudens die er recht op hebben niet bereikt. Sommige percentages liggen rond de 70% en slechts enkele percentages zijn 25% of lager. Er is dus niets bijzonders aan niet-gebruik, het is een normaal en veelvuldig voorkomend verschijnsel bij het type regelingen dat we onderzocht hebben.

*Tabel 1: Het percentage niet-gebruikers onder rechthebbenden.*

	I	II	III	IV
Huursubsidie	26	22	8	20
Bijzondere Bijstand	63	50	53	72
Kwijtschelding Onroerend Goedbelasting	40	38	16	50
Kwijtschelding Reinigingsheffing	70	69	25	54
Kwijtschelding Hondenbelasting	67	70	21	57
Declaratiefonds Nijmegen			54	72

I = bijstandsonvangers in Rotterdam  
 II = ouderen in Rotterdam  
 III = bijstandsonvangers in Nijmegen  
 IV = ouderen in Nijmegen

De tabel toont verder twee opvallende patronen. Binnen de regelingen zien we dat de huursubsidie in alle groepen het laagste percentage niet-gebruik kent (zij het dat het nog steeds gaat om 8% tot 26% van de rechthebbenden). En binnen de groepen zien we dat de Nijmeegse bijstandsonvangers bij alle regelingen het minste niet-gebruik kennen (met uitzondering van bijzondere bijstand). Straks zullen we de achtergronden van beide uitzonderingsposities bespreken.

Omdat in het Onbenutte Rechten onderzoek het niet-gebruik van meerdere regelingen werd gemeten kon worden nagegaan in welke mate niet-gebruik cumuleert binnen bepaalde huishoudens. Dit wil zeggen, de mate waarin binnen huishoudens van meer dan een regeling tegelijk geen gebruik werd gemaakt. De volgende tabel 2 toont de bevindingen.

*Tabel 2: Cumulatief niet-gebruik onder niet-gebruikers (percentages).*

	I	II	III	IV
Niet-gebruik van 1 regeling	62	66	60	65
Cumulatief niet-gebruik van 2 tot 7 regelingen	38	34	40	35
Gemiddeld aantal tegelijkertijd niet-gebruikte regelingen	1.5	1.5	1.6	1.5

I = bijstandsonvangers in Rotterdam  
 II = ouderen in Rotterdam  
 III = bijstandsonvangers in Nijmegen  
 IV = ouderen in Nijmegen

De tabel 2 laat zien dat, als niet-gebruik voorkomt, de kans ongeveer eenderde tot tweevijfde is dat er van meer dan een regeling geen gebruik wordt gemaakt.

Gemiddeld genomen maken niet-gebruikers van anderhalve regeling geen gebruik. Deze cijfers duiden er op dat niet-gebruik van regelingen geen geïsoleerd verschijnsel is, maar dat er sprake kan zijn van samenhang tussen het (niet-) gebruik van afzonderlijke regelingen. Dergelijke samenhang werd in het Onbenutte Rechten onderzoek ook gevonden, maar het voert te ver om dat hier uitgebreider toe te lichten. Van cruciaal belang bleek in elk geval te zijn de mate waarin uitvoeringsorganen informeren en adviseren over andere regelingen dan slechts die waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn.

De omvang en daarmee de ernst van het niet-gebruik kan ook anders, in meer financiële termen, getoond worden. Enerzijds als het gemiddeld bedrag dat niet-gebruikers onbenut laten en anderzijds als de netto koopkracht die men derft als gevolg van het niet-gebruik van de verschillende regelingen. Tabel 3 laat deze cijfers zien. Als we eerst kijken naar de per regeling niet ontvangen bedragen onder de niet-gebruikers, dan zien we dat op het niveau van huishoudens het niet-gebruik van de huursubsidie in financiële zin het meest ernstig is. Uit tabel 1 bleek dat niet-gebruik van huursubsidie relatief het minst voorkwam, maar hier zien we dat, als er sprake is van niet-gebruik van deze regeling, het gemiddeld om substantiële bedragen gaat. Afhankelijk van de onderzochte groep variërend tussen f 1100,- en f 1600,- per jaar. Ook bij de bijzondere bijstand gaat het gemiddeld om grote bedragen, variërend van f 500,- tot f 1000,-. Bij de afzonderlijke kwijtscheldingsregelingen gaat het om duidelijk mindere bedragen, die corresponderen met de hoogte van de jaarlijkse belastingaanslagen. Het Nijmeegse Declaratiefonds voor sociaal-culturele uitgaven voor de minima biedt slechts een beperkte vergoedingsmogelijkheid, en derhalve een gering gemiddeld niet-gebruikt bedrag.

Tabel 3: *Het gemiddeld niet-gebruikte bedrag onder niet-gebruikers (guldens per jaar) en het gecumuleerde koopkrachtverlies (als percentage van netto-inkomen).*

	I	II	III	IV
Gemiddeld niet-gebruikt bedrag per regeling:				
Huursubsidie	1470	1375	1597	1159
Bijzondere Bijstand	424	999	472	896
Kwijtschelding:				
- Onroerend Goedbelasting	122	116	170	221
- Reinigingsheffing	134	134	75	63
- Hondenbelasting	40	44	77	63
Declaratiefonds			81	75
Gemiddeld niet-gebruikt bedrag cumulatief				
	597	1107	490	1737
Koopkrachtverlies	3.9%	7.1%	3%	9.6%

I = bijstandsontvangers in Rotterdam  
 II = ouderen in Rotterdam  
 III = bijstandsontvangers in Nijmegen  
 IV = ouderen in Nijmegen



Als we per huishouden de niet-gebruikte bedragen van de verschillende regelingen optellen en de uitkomsten middelen over alle huishoudens, dan krijgen we het cumulatief gemiddeld niet-gebruikte bedrag. De tabel 3 toont dat dit voor de twee groepen bijstandsontvangers rond de f 500,- tot f 600,- per jaar bedraagt. Voor de twee groepen ouderen is het duidelijk veel meer, namelijk zo'n f 1100,- en f 1700,-. In financiële termen is het niet-gebruik onder ouderen dus ernstiger van aard dan onder jongeren. Dit komt voornamelijk omdat de niet-gebruikte bedragen aan bijzondere bijstand onder ouderen zoveel hoger zijn: als ouderen recht hebben op bijzondere bijstand (meestal om gezondheidsredenen), dan gaat het meteen om belangrijke bedragen.

De financiële betekenis die het niet-gebruik voor huishoudens heeft wordt echter pas goed duidelijk als we de cumulatief niet-gebruikte bedragen uitdrukken in een percentage van het netto huishoudinkomen. Dat percentage geeft het netto koopkrachtverlies als gevolg van niet-gebruik aan. De tabel 3 toont dat dit verlies onder alle groepen relatief groot is. Onder de bijstandsontvangers ligt het op 3% - 4%, onder de ouderen ligt het een stuk hoger, 7% - 10%. Dit zijn zeer hoge percentages vergeleken met de enkele (soms tienden van) procenten, die elk jaar in de politieke discussie over de koopkracht van de minima een rol spelen.

#### **4 Onbenutte Rechten: de oorzaken van niet-gebruik**

Het Onbenutte Rechten onderzoek had als specifiek doel de oorzaken van het niet-gebruik uitgebreid te bestuderen. De vragen die vooraf gesteld werden luiden onder andere: Handelen niet-gebruikers wellicht irrationeel door hun rechten niet te benutten, of is het niet-gebruik juist het resultaat van rationele beslissingen, die gebaseerd zijn op een welbewuste kosten-baten-analyse? Is er misschien een gebrek aan kennis: weten rechthebbenden niet af van het bestaan van regelingen of hebben ze, vanwege onvoldoende of niet goed begrepen informatie, een verkeerd beeld van de specifieke uitkeringsvoorwaarden? Hebben ze de uitkering niet echt nodig, of worden mensen, onafhankelijk van hun behoefte, afgeschrikt door de angst gestigmatiseerd te worden? Denken ze wellicht dat ze snel een baan zullen vinden (dus waarom dan al die moeite doen?) of zijn ze, ondanks het vooruitzicht van blijvende financiële problemen, min of meer apathisch geworden om steun te zoeken in de bureaucratische buitenwereld?

Deze vragen geven aan welke soorten factoren op cliënt-niveau een rol kunnen spelen bij het al of niet aanvragen van een uitkering of subsidie. Maar waarom, zo luidde bij aanvang de vraag, zouden de oorzaken van niet-gebruik alleen op het niveau van de potentiële uitkeringsgerechtigden zelf gezocht moeten worden? Is onderbenutting van rechten niet ook te zien als het resultaat van complexe en vage wetgeving, die daardoor moeilijk uit te voeren en te begrijpen is? Is het niet sterk gerelateerd aan de procedures rondom middelentoetsing: zijn misschien de administratieve procedures te complex, of de aanvraagformulieren te ingewikkeld? Zijn de

kwaliteit en kwantiteit van het verstrekte advies en informatie onvoldoende? Of zijn er te veel verschillende diensten en loketten?

Deze eerste vragen impliceerden dat de oorzaken van niet-gebruik een complex geheel vormen en aanwezig kunnen zijn op de drie verschillende niveaus van cliënten -uitvoering- regeling. Echter, overzichten van eerder onderzoek toonden dat de oorzaken steeds slechts op het niveau van de cliënt werden bestudeerd (Corden 1981, Falkingham 1985, Van Oorschot en Kolkhuis Tanke 1989 en Craig 1991). Met andere woorden, men heeft vooral aandacht gehad voor de kennis, percepties, houdingen, motivaties, ervaringen en persoonlijke omstandigheden van potentiële gerechtigden. Factoren die hun invloed uitoefenen op het niveau van de structuur van een regeling en de wijze waarop die wordt uitgevoerd zijn grotendeels genegeerd (zie ook Whyley en Huby 1993, Corden 1995).

Daarnaast bleek een bestaand verklaringsmodel van de beslissing door cliënten om wel of niet aan te vragen -het model van Kerr, dat verderop in dit artikel toegelicht wordt en dat in bijna alle recente studies over niet-gebruik is toegepast- duidelijke tekortkomingen te bevatten (zie onder andere Ritchie 1988, Buckland en Dawson 1989, Craig 1991, Van Oorschot 1991, Vincent e.a. 1991).

In het navolgende zullen we theoretische benaderingen van de oorzaken van niet-gebruik introduceren, die in het Onbenutte Rechten onderzoek ontwikkeld zijn. Ze bieden een oplossing voor zowel de geconstateerde beperking tot het cliënt-niveau, als voor de tekortkomingen van Kerr's model van de aanvraagbeslissing. Na bespreking van de modellen zullen we in het kort de belangrijkste resultaten weergeven van empirisch onderzoek waarin ze beide werden toegepast.

### **Verskillende niveaus: cliënten, uitvoering, regeling**

Het idee dat factoren die van invloed zijn op niet-gebruik zich niet beperken tot het cliënt-niveau, is al eerder in de literatuur geopperd, maar alleen impliciet. Zo sprak, bijvoorbeeld, de British Supplementary Benefit Commission in de jaren zeventig reeds de hoop uit dat: *'...a review of the Supplementary Benefit scheme will simplify the scheme so that it becomes easier both to explain and comprehend...'* (SBC 1978;8). Met andere woorden, de commissie zag duidelijk dat structurele kenmerken van een regeling invloed kunnen hebben op de mogelijkheden van uitvoerders om de regeling aan cliënten uit te leggen, en langs die weg op het optreden van niet-gebruik.

Ondanks het feit dat gerichte studie en analyse van de invloedsfactoren op het niveau van structuur en uitvoering van een regeling nauwelijks heeft plaatsgevonden, bevat de literatuur over niet-gebruik voldoende aanwijzingen voor hun aanwezigheid en betekenis.

Kenmerken van *uitvoering* kunnen directe invloed hebben op het niet-gebruik. Dit treedt op wanneer uitvoerders een verkeerde beslissing nemen door een aanvraag af te wijzen, of wanneer ze een lager bedrag toekennen dan waarop de cliënt eigenlijk recht heeft. Voorbeelden van zulke verkeerde beslissingen kunnen gevonden worden in Berthoud (1983/84) en Vos (1991). Andere studies hebben aangetoond dat uitvoerders van middelengetoetste sociale-zekerheidsregelingen ertoe neigen beslissingen te nemen op basis van vertekende en/of van onvoldoende informatie (Howe 1985, Vos 1991, Beltram 1984, Knecht 1986), hetgeen tot onterechte afwijzingen kan leiden.

In vergelijking met directe invloeden, is er meer bekend over de indirecte invloed van uitvoeringskenmerken op het niet-gebruik van een regeling. Deze komen voort uit praktische administratieve bepalingen en feitelijk gedrag van uitvoerders, welke barrières voor cliënten op kunnen werpen. Met andere woorden, die de toegankelijkheid van regelingen sterk kunnen beperken. Duidelijke voorbeelden zijn te vinden in Briggs en Rees (1980), Corden (1983 en 1987), Graham (1984), Richardson en Naidoo (1978), Davies en Ritchie (1988). De belangrijkste van de beïnvloedende uitvoeringsfactoren die uit deze studies blijken hebben we eerder als volgt samengevat (Van Oorschot en Kolkhuis Tancke 1989):

- het behandelen van aanvragers op een manier die als vernederend of denigrerend wordt ervaren;
- het combineren van een dienstverlenende functie met een fraude-controle functie;
- een slechte communicatie met cliënten, het geven van onvoldoende informatie en advies;
- het gebruiken van ingewikkelde aanvraagformulieren;
- een slechte kwaliteit van beslissingen, bijvoorbeeld beslissingen nemen op basis van onvoldoende informatie of op basis van stereotypen van cliënten;
- een slechte kwaliteit van technische, administratieve procedures;
- een verkeerde interpretatie door uitvoerders van de uitkeringsregelingen.

Recent heeft Corden (1995) deze inventarisatie van factoren op basis van Britse bevindingen uitgebreid en tevens verbeterd door de factoren onder te brengen in de volgende sequentiële classificatie: aspecten van het aanbod van informatie, van de feitelijke dienstverlening, van de aanvraagprocedure, en de uitkomst ervan.

Factoren op het niveau van de *structuur* van een regeling bepalen de context waarin het gedrag van uitvoerders en cliënten zich afspeelt. Deze context biedt zowel mogelijkheden als beperkingen voor beide actoren. Eerder hebben we geconcludeerd (Van Oorschot en Kolkhuis Tancke 1989), dat de kans op niet-gebruik groter is bij regelingen die:

- een grote dichtheid van regels en richtlijnen kennen;
- ingewikkelde regels bevatten met vage, onduidelijke en/of discretionaire toelatingscriteria;

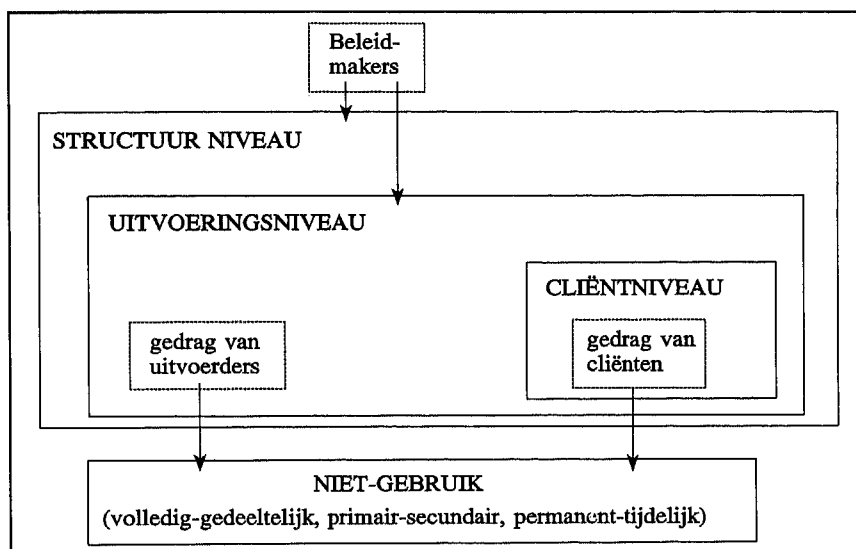
- een middelentoets kennen;
- andere bronnen van inkomen aanvullen met een zeker bedrag;
- bedoeld zijn voor groepen in de samenleving die negatief gewaardeerd worden;
- slechts lage uitkeringen verstrekken;
- het initiatief om de aanvraagprocedure te starten volledig bij de cliënt leggen;
- in een scala aan verschillende uitgaven voorzien;
- in incidentele in plaats van regelmatige uitgaven voorzien en;
- veranderende toelatingscriteria hebben.

De structurele factor die het meest wordt gezien als sterk samenhangend met niet-gebruik, is de aanwezigheid van een middelentoets<sup>2</sup>. De reden hiervan is dat bij uitkeringsregelingen met een middelentoets de afzonderlijke factoren, die op de verschillende niveaus de kans op niet-gebruik vergroten, zich veelal in combinatie voordoen. Zo hebben middelengetoetste regelingen vaak een ingewikkelde structuur: ze bevatten bijvoorbeeld een groot aantal en tevens gecompliceerde voorschriften met betrekking tot wat onder 'middelen' verstaan wordt, welk deel ervan en wiens middelen in aanmerking genomen moeten worden. Zo zijn de meeste middelentoetsen niet gebaseerd op individuele middelen, maar op die van het gehele huishouden. Wat in de regeling als 'huishouden' gezien wordt is echter vaak vaag beschreven. Dit leidt (bedoeld of onbedoeld) tot discretionariteit, waardoor het geheel aan uitkeringsvoorwaarden nog ondoorzichtiger wordt. Op het uitvoerende niveau vergroten complexiteit en vaagheid de kans op vergissingen, op een verkeerde interpretatie van de regels, op het onvoldoende verzamelen van informatie waarop beslissingen eigenlijk genomen moeten worden, op stereotypering van cliënten om het ingewikkelde beslissingstraject te vereenvoudigen en op het gebruik van ingewikkelde aanvraagformulieren. Op het cliënt-niveau leidt de complexiteit tot een verkeerd inzicht in de toelatingscriteria of van de hoogte van de uitkering, maakt het het proces van aanvragen en de administratieve procedures onduidelijk en stelt het de cliënt voor problemen in het vinden van de benodigde informatie<sup>3</sup>. Een ander belangrijk kenmerk van middelengetoetste regelingen is dat ze gewoonlijk bedoeld zijn voor de laagste inkomenscategorieën. Met andere woorden, ze richten zich veelal selectief op de gestigmatiseerde groep van 'armen'. Het aanvragen van een middelengetoetste uitkering gaat daarom gemakkelijk gepaard met de angst voor persoonlijke stigmatisering en een vernederende behandeling. Dit gevoel kan versterkt worden door een combinatie van twee uitvoerende functies, die vooral bij middelengetoetste uitkeringen zo duidelijk voorkomt: de combinatie van 'dienstverlening voor de armen' en 'bestrijding van fraude' (zie Knegt 1986, Howe 1985). Voor veel auteurs is het precies de relatie tussen stigmatisering en een middelentoets, die het kwalitatieve onderscheid bepaalt tussen een niet- en een wel middelengetoetste regeling (zie onder andere Taylor-Gooby 1974, Rainwater 1982, Jones 1985)<sup>4</sup>.

De drie verschillende niveaus -structuur van een regeling, de uitvoering ervan en cliënt- kunnen analytisch eenvoudig onderscheiden worden, maar in de praktijk blijken de invloedsfactoren een complex geheel te vormen. We stellen daarom voor niet-gebruik te zien als het resultaat van een mix van met elkaar samenhangende en interacterende factoren van verschillende niveaus. Deze factoren kunnen direct of indirect van invloed zijn en de specifieke mix kan (en zal ook veelal) verschillen per situatie, bijvoorbeeld afhankelijk van het type regeling, administratieve arrangementen, groepen cliënten, tijd en plaats. Wanneer we op deze manier naar de oorzaken van niet-gebruik kijken, valt het te begrijpen dat verschillende studies van oorzaken op het cliënt-niveau tot verschillende en soms zelfs radicaal tegen-gestelde conclusies zijn gekomen over de invloed van afzonderlijke factoren zoals 'kennis', 'stigma', 'rechtsperceptie' en 'behoefte' (zie Craig 1991 voor voorbeelden).

Wanneer men de oorzaken van niet-gebruik opvat als een mix van factoren van meerdere niveaus, dan wordt duidelijk dat het niet alleen de burgers zijn die verantwoordelijk zijn voor niet-gebruik. Beleidmakers en uitvoerders spelen ook een rol en zijn daarom mede-verantwoordelijk voor onderbenutting van sociale-zekerheidsregelingen. Het antwoord op de vraag bij wie primair de verantwoordelijkheid ligt hangt sterk af van het standpunt van waaruit men vertrekt. Bijvoorbeeld: wie is verantwoordelijk voor het niet-gebruik als gevolg van gebrekkige kennis bij potentiële uitkeringsgerechtigden? Is dat de cliënt zelf, zoals vaak wordt aangenomen, of de uitvoerder, die niet genoeg informatie verspreidt of advies geeft, of is het de beleidmaker, die een groot aantal complexe, vage en daarom onbegrijpelijke regels en voorschriften heeft ontworpen?

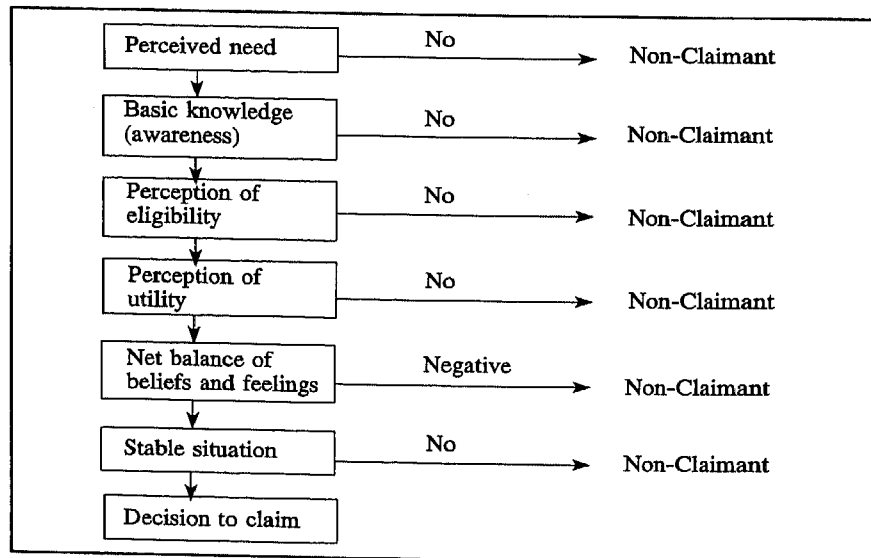
Het idee van de mix van onderling samenhangende en interacterende invloeden op niet-gebruik is schematisch weergegeven in figuur 3. Deze figuur maakt duidelijk dat voor een volledige verklaring van niet-gebruik factoren op drie verschillende niveaus in aanmerking genomen moeten worden (structuur, uitvoering en client-niveau), alsmede het gedrag van drie groepen actoren (beleidmakers, uitvoerders en cliënten). Niet-gebruik wordt weergegeven als het directe resultaat van het specifieke gedrag van twee groepen actoren: de uitvoerders (die aanvragen van cliënten ten onrechte af kunnen wijzen of hen te weinig toekennen) en de cliënten (die geen of een onvolledige aanvraag indienen, of een aanvraag intrekken). De derde grote groep actoren, beleidmakers, zijn belangrijk vanwege hun rol in het ontwerpen van de regelgeving, in het beslissen over het beschikbare budget en personeel en in het geven van een kader voor de uitvoering van de regeling. Hierdoor definiëren zij de wettelijke en organisatorische context waarbinnen uitvoerders en cliënten handelen. Cliënten handelen daarnaast nog in een specifieke administratieve context.



*Figuur 3: De interactieve, 'multi-level' invloeden op niet-gebruik.*

#### **Een model van oorzaken op cliënt-niveau**

Zoals hiervoor is aangegeven heeft het onderzoek naar de oorzaken van niet-gebruik zich beperkt tot de factoren die een rol spelen op het niveau van cliënten. Theorievorming op dit terrein was tot het begin van de jaren tachtig nauwelijks aanwezig. Een reeks van afzonderlijke concepten, zoals 'gepercipieerde behoefte', 'kennis factoren', 'gepercipieerd nut', 'voorgaande ervaringen met aanvragen' en 'administratieve complexiteit', leek een rol te spelen, maar een helder inzicht in de relatieve invloed van elk der factoren en in hun onderlinge relaties ontbrak. Toen Kerr in het begin van de jaren tachtig zijn drempel-model van de beslissing tot het aanvragen van een uitkering presenteerde, was het een belangrijke doorbraak in deze situatie van 'conceptual clutter' (Craig 1991). Het centrale idee waarop zijn model is gebaseerd, is dat (potentieel) rechthebbenden slechts tot een aanvraag zullen beslissen als aan zes opeenvolgende noodzakelijke voorwaarden is voldaan, of in Kerr's termen, nadat ze zes opeenvolgende drempels zijn overschreden. Indien enige van de zes drempels niet wordt gehaald, dan zal de betreffende cliënt de uitkering of subsidie niet aan gaan vragen en is niet-gebruik het gevolg. Figuur 4 toont de zes drempels.



*Figuur 4: Kerr's sequentieel drempel-model.*

Willen mensen beslissen om een bepaalde uitkering aan te gaan vragen, dan is het volgens Kerr's model op de eerste plaats nodig dat mensen moeite ondervinden om rond te komen met hun financiën. Ze moeten met andere woorden een zekere behoefte aan financiële ondersteuning percipiëren (perception of need). Als deze eerste drempel is gepasseerd, dan is de tweede voorwaarde dat ze zich bewust moeten zijn van het bestaan van een relevante uitkerings- of subsidieregeling (basic knowledge). Vervolgens moeten ze het idee hebben er recht op te hebben (perceived eligibility). Daarna is het van belang dat ze het idee hebben dat de betreffende uitkering of subsidie enig nut heeft in relatie tot hun behoefte (perceived utility). Vervolgens moet het geheel aan mogelijke positieve en negatieve houdingen dat ze hebben ten opzichte van (het aanvragen van) een uitkering per saldo positief zijn (positive net balance of beliefs and feelings). En tenslotte, ze moeten zich in een stabiele situatie bevinden (stability of situation) (zie Kerr 1983). Conform het sequentiële karakter van dit model ligt in afzonderlijke gevallen de oorzaak van het niet-gebruik in die drempel die niet overschreden wordt. De belangrijkste oorzaak in zijn totaliteit ligt in die drempel die door de meeste gevallen niet wordt overschreden.

Na zijn introductie in het begin van de jaren tachtig is Kerr's model toegepast in de meeste studies die vanaf die tijd werden uitgevoerd<sup>5</sup>. Als resultaat van deze studies bleef Kerr's model niet zonder kritiek. De belangrijkste kritiek kan als volgt worden samengevat.

Een eerste punt is dat het onderliggende mechanisme, dat door het model verondersteld wordt werkzaam te zijn bij de beslissing door cliënten om wel of niet aan te vragen, niet geldig lijkt te zijn. Het betreft het idee van de sequentiële ordening van noodzakelijke voorwaarden. De volgende empirische bevindingen zijn hiermee namelijk in tegenspraak:

- veel aanvragers bleken eveneens hoge drempels te ervaren, maar hebben niettemin een aanvraag ingediend (zie bijvoorbeeld Davies en Ritchie (1988);
- extreme scores op het ene concept kunnen scores op andere concepten overheersen en hun effect te niet doen (zo vond bijvoorbeeld Graham (1984) dat mensen met een grote gepercipieerde behoefte, ondanks een lage perceptie van het nut van een uitkering, deze toch aanvroegen);
- de concepten kunnen op een ander tijdstip in het beslissingsproces een rol spelen, dan het model veronderstelt (dit werd onder andere door Kerr zelf in een latere studie gevonden (Kerr 1983) en betrof bijvoorbeeld negatieve houdingen die het opnemen van informatie verhinderden, met andere woorden die een negatieve invloed hadden op 'basic knowledge').

Door verschillende auteurs is in de loop der tijd dan ook voorgesteld de logica van sequentiële voorwaarden te vervangen door die van een 'trade off': het idee dat de beslissing om wel of niet aan te vragen het resultaat is van een afweging van voor- en nadelen, van kosten en opbrengsten (zie onder andere Ritchie 1988).

Een tweede punt van kritiek is dat Kerr's model belangrijke invloedsfactoren mist, zoals:

- de rol van 'trigger events', ofwel plotselinge gebeurtenissen die mensen aanzetten om snel aan te vragen, zoals bijvoorbeeld een plotseling hoge rekening (zie bijvoorbeeld Corden 1983 en van Oorschot 1991);
- sterk negatieve houdingen ('instinctive barrier') ten aanzien van sociale-zekerheidsuitkeringen en het afhankelijk zijn van de samenleving in het algemeen, welke ervoor kunnen zorgen dat elke overweging en elke handeling met betrekking tot het aanvragen al in een vroeg stadium van het beslissingsproces geblokkeerd wordt (bijvoorbeeld Graham 1984). (Dit laatste onderscheidt de bedoelde houdingen van Kerr's vijfde drempel die ook op houdingen betrekking heeft, maar die verondersteld wordt pas later in het proces een rol te spelen);
- de rol van informatie factoren: hoewel het afweten van het bestaan van een uitkering door Kerr gezien wordt als een basisvoorwaarde, wordt de algemene rol van informatie sterk onderbelicht (Van Oorschot 1991). Aspecten als de inhoud van de informatie, het tijdstip waarop deze wordt gegeven, de bron ervan, de mate waarin potentiële rechthebbenden zelf actief zoeken naar en open staan voor informatie etc., kunnen een belangrijke rol spelen. Onder meer door hun invloed op rechtsperceptie en de perceptie van nut;
- de tijdsfactor: Kerr's model is statisch in de zin dat het niet-gebruik presenteert als een stabiele situatie, die ontstaat nadat men een drempel niet heeft kunnen overschrijden, en die daarna niet verandert. Veel onderzoeken



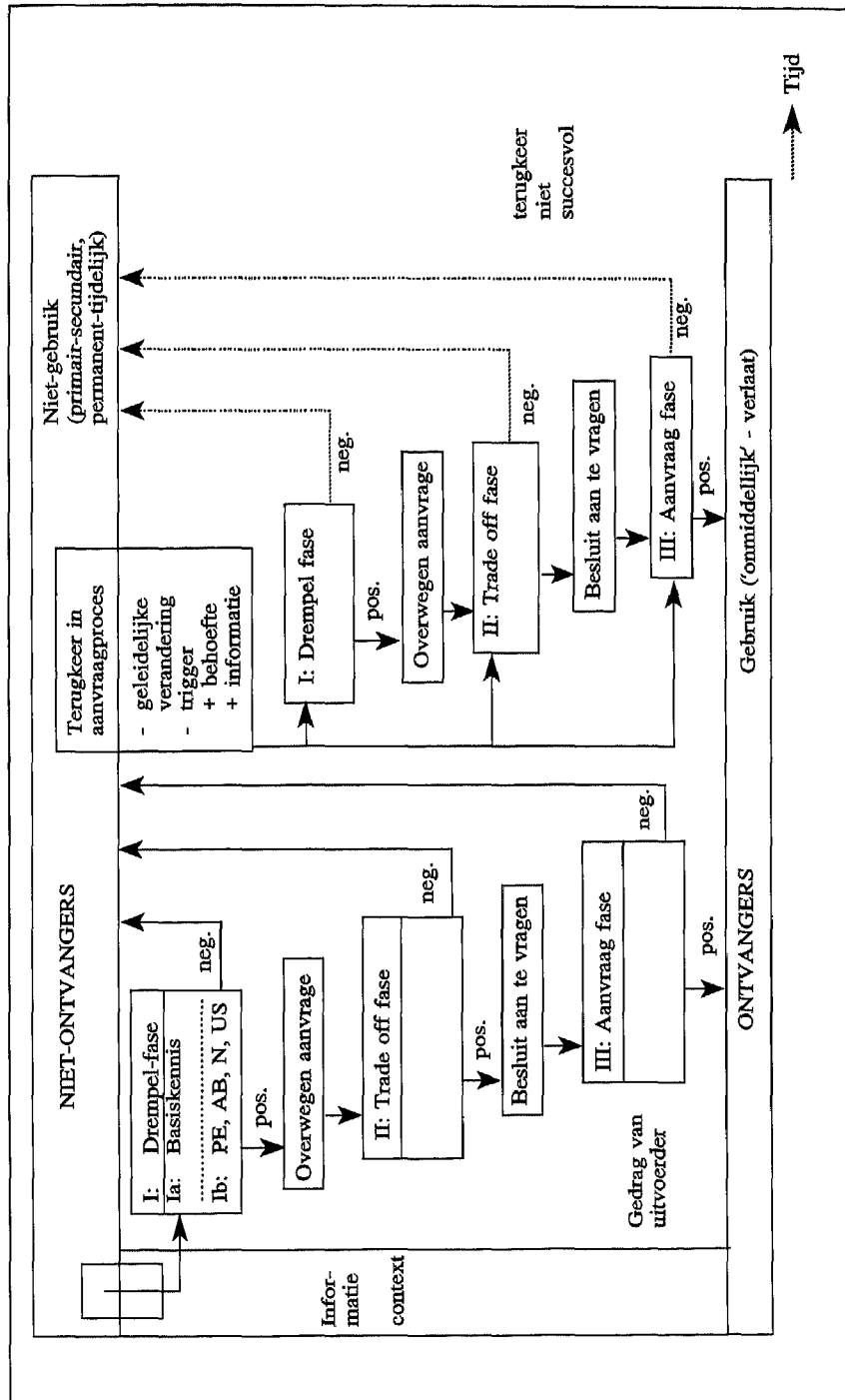
vonden echter grote aantallen verlate aanvragers, bijvoorbeeld mensen die eerst niets claimden, terug kwamen in het beslissingsproces en uiteindelijk toch overgingen tot het aanvragen van een uitkering. Bovendien houdt Kerr's model geen rekening met de tijdsduur van de verschillende stadia in het beslissingsproces en ook niet met de mogelijkheid dat er een bepaalde periode ligt tussen de beslissing om aan te vragen en het feitelijk ontvangen van de uitkering (zie m.n. Vincent e.a. 1991).

Tenslotte, het model heeft een beperkte reikwijdte, zelfs als model van de invloedsfactoren op cliëntniveau. Immers, het beperkt zich tot de beslissing om al dan niet aan te vragen. Het stadium van de feitelijke aanvraag, die volgt op het nemen van een positieve beslissing, ontbreekt, terwijl niet-gebruik door rechthebbenden evengoed nog de uitkomst van dit stadium kan zijn (zie Buckland en Dawson 1989, Corden 1983).

Gegeven de kritiek is er behoefte aan een alternatief model, waarin plaats ingeruimd wordt voor het 'trade off'-idee, voor de missende factoren en voor de fase van het feitelijke aanvragen. In Van Oorschot (1995) wordt een dergelijk model uitgebreid geïntroduceerd en besproken. Dit 'dynamisch model van het ontvangen van een uitkering', wordt in figuur 5 weergegeven. Kort gezegd geeft het uitdrukking aan het volgende.

Het aanvraagproces speelt zich af tussen twee populaties, namelijk die van degenen die geen uitkering ontvangen en die van diegenen die dat wel doen<sup>6</sup>. Het is niet van belang of ontvangers of niet-ontvangers wel of geen recht hebben op de betreffende uitkering. (Het model incorporeert dus ook het aanvragen door mensen die niet in aanmerking komen voor de uitkering, hetgeen in de praktijk veelvuldig kan voorkomen (zie onder andere Corden 1995, Vincent e.a. 1991)).

De kern van het model, het aanvraagproces, bestaat uit 3 fasen. We zien de gehele eerste fase als een drempel, die genomen moet worden alvorens de tweede fase, waarin de uiteindelijke beslissing om al of niet aan te vragen meer of minder weloverwogen wordt genomen, kan worden doorlopen. In de eerste fase is het allereerst noodzakelijk dat men zich bewust wordt van het bestaan van de uitkering. Indien deze basiskennis niet aanwezig is, is de kwestie van wel of niet aanvragen voor de cliënten eenvoudigweg niet aan de orde. Dit is ook het geval indien, na basiskennis verworven te hebben, cliënten er sterk van overtuigd zijn geen recht te hebben (PE), als ze een sterk negatieve attitude tegenover het aanvragen kennen (AB), als ze in het geheel geen financiële problemen ervaren, met andere woorden als ze geen enkele behoefte aan de uitkering ervaren (N) of wanneer ze zich in een zeer instabiele situatie bevinden (US), met andere woorden er vrijwel van overtuigd zijn dat ze op korte termijn geen recht meer zullen hebben. Voor rechthebbenden met basiskennis, en voor wie de zojuist genoemde hoge drempels niet aanwezig zijn, wordt de kwestie van wel of niet aan te vragen een onderwerp van afweging.



Figuur 5: Het dynamisch model van het ontvangen van een uitkering.

Ze komen daarmee in de trade off fase. Dat wil zeggen, ze gaan er toe over om min of meer welbewust en nauwgezet de positieve en negatieve, de stimulerende en remmende factoren tegen elkaar af te wegen. Deze kunnen betrekking hebben op de mate van behoefte, de perceptie van recht op en het nut van de uitkering, houdingen ten opzichte van het aanvragen en het ontvangen van uitkeringen, en de perceptie van de stabiliteit van iemands situatie. In het geval van een positieve uitkomst, zullen mensen aan gaan vragen en daarmee in de derde fase terecht komen. Dit stadium van aanvragen resulteert in het ontvangen van de desbetreffende uitkering, tenzij mensen hun aanvraag alsnog intrekken of de aanvraag door de uitvoerende instantie wordt afgewezen.

De factor tijd is in het model ingebouwd en verloopt van links naar rechts. Het feit dat het doorlopen van het aanvraagproces altijd enige tijd in beslag neemt is weergegeven door de sprongen tussen de verschillende fasen. Deze sprongen wijzen aldus op het bestaan van frictieel niet-gebruik. Een ander belangrijk tijdselement is in het model weergegeven doordat het mensen toestaat het oorspronkelijke aanvraagproces te verlaten en er later weer in terug te keren. Dit verlaten en terugkeren kan zelfs meerdere keren plaatsvinden. Mensen die in het aanvraagproces zitten kunnen het om verschillende redenen verlaten: (1) ze passeren om enige reden de drempel-fase niet en overwegen derhalve het aanvragen niet eens; (2) zonder enige drempel van belang te ervaren kunnen mensen het proces verlaten omdat in de trade off fase de belemmerende factoren zwaarder wegen dan de stimulerende, de negatieve overheersen de positieve, en; (3) mensen die tot een aanvraag besluiten kunnen het proces nog steeds verlaten door hun aanvraag in te trekken of doordat hun claim afgewezen wordt door de uitvoerende instantie. Wanneer mensen het beslissings- en aanvraagproces verlaten krijgen ze weer de status van inactieve niet-ontvanger. Terugkeren in het proces kan door twee mechanismen in gang gezet worden. Ten eerste door een geleidelijke verandering van de situatie waarin men verkeert. Bijvoorbeeld, men ervaart op termijn steeds meer problemen om rond te komen, waardoor men zich op den duur gaat oriënteren op mogelijke oplossingen. En ten tweede is het mogelijk dat men een plotselinge trigger-gebeurtenis meemaakt, die acuut de behoefte aan een uitkering of subsidie doet toenemen (een 'behoefte-trigger'), of die plotseling het kennisniveau voldoende verhoogt (een 'informatie-trigger'). Het effect van zowel geleidelijke veranderingen als triggers kan op drie wijzen verlopen: of ze verlagen een eerder ervaren drempel, of ze leiden tot een verandering in de balans tussen factoren in de trade off fase, of ze leiden tot een herstart van het feitelijke aanvragen.

Het vak 'informatie context' in de figuur 5 bevat conceptueel alle relevante factoren die met informatie te maken hebben. We zijn het met Vincent e.a. (1991) eens dat aspecten van informatie zoals inhoud, karakter, bronnen en kanalen, de tijd en de plaats waarin het wordt ontvangen en verwerkt en de ijver waarmee het door (potentiële) cliënten gezocht wordt, allemaal factoren zijn die een belangrijke rol

kunnen spelen in de verschillende stadia van het aanvraagproces. Elders argumenteerden we zelf voor het geven van een hoge prioriteit aan het verder verfijnen van de informatie factor (Van Oorschot 1991). Echter, er zijn teveel aspecten, waarover op vooralsnog te weinig bekend is, om het mogelijk te maken deze factor gedetailleerder in het model uit te werken.

Het dynamische model in figuur 5 kan direct geplaatst worden in het vak 'cliënt-niveau' van het interactieve model in figuur 3. Met andere woorden, het cliëntgedrag leidend tot niet-gebruik kan gezien worden als uitkomst van het op bepaalde wijze doorlopen van het aanvraagproces.

Belangrijk is dat het model zowel het niet-gebruik als het gebruik laat zien als situaties die kunnen worden bereikt via verschillende 'paden'.

Het meest directe pad naar *gebruik* zou zijn: als mensen weten van het bestaan van de uitkering op het moment dat ze in aanmerking komen; als ze op dat moment geen drempels ervaren; als ze bijna onmiddellijk een positieve afweging maken, snel besluiten tot aanvragen en dat ook feitelijk doen; als ze de aanvraag achteraf niet intrekken; en wanneer tot slot de uitkering zonder veel vertraging wordt betaald door de uitvoerende instantie. In de figuur 5 zou een dergelijk verloop van het aanvraagproces duidelijk gemaakt kunnen worden door een pijl die bijna verticaal van de populatie niet-ontvangers naar de populatie ontvangers loopt. In de praktijk komt waarschijnlijk het routinematig aanvragen door rechthebbenden die al eerder de desbetreffende uitkering ontvangen hebben, het meest in de buurt van een dergelijk verloop. Het andere uiterste, het meest directe pad naar *niet gebruik* kan door een horizontale pijl worden weergegeven. Dit zou een situatie uitdrukken, waarin mensen die in aanmerking komen en niet weten van het bestaan van de uitkering, onwetend blijven tot het moment waarop ze niet meer in aanmerking komen. Tussen deze beide extreme situaties zijn er vele individuele routes mogelijk naar zowel gebruik als niet-gebruik.

### Enkele empirische bevindingen

De theoretische ideeën die worden uitgedrukt in de figuren 1 en 3 zijn toegepast in het Onbenutte Rechten onderzoek. Dit heeft aangetoond dat het mogelijk is het complexe proces van het realiseren van rechten empirisch te ontrafelen. De resultaten van onze analyse kunnen hier uiteraard niet tot in detail besproken worden. We zullen slechts kort enkele hoofdbevindingen aan de orde stellen, die wij belangrijk achten als vertrekpunten voor toekomstig onderzoek naar niet-gebruik.

Ten eerste zullen we het relatieve belang van de verschillende fasen van het beslissingsproces op cliënt-niveau bespreken. Op de tweede plaats geven we een beeld van de 'mix van multi-level' factoren welke een rol kunnen spelen bij het niet-gebruik van bepaalde regelingen. Tot slot stellen we een concept aan de orde,

dat tot op heden onvoldoende aandacht heeft gehad, maar dat een belangrijke rol speelde in het door ons onderzochte niet-gebruik: de passiviteit van cliënten.

### Fasen in het beslissingsproces

Figuur 6 toont welke van de drie fasen (drempel-, trade off-, aanvraagfase) het sterkst tot niet-gebruik leidde.

		Algemene geval	Bijstandsontv. Nijmegen	Huur- subsidie
Drempels	Geen basiskennis	50%-60%	20%-30%	2%-12%
			20%-30%	30%-60%
	Perceptie van geen recht	10%-20%		
Afweging negatief		20%-35%	30%-45%	20%-50%
Niet succesvolle aanvraag		0%-15%		

Figuur 6: Het relatieve belang van de drie fasen in het aanvraagproces.

De figuur 6 toont dat, in het algemene geval (dat wil zeggen in de meeste combinaties van onderzoeksgroepen en regelingen) het overgrote deel van het gevonden niet-gebruik verklaard wordt door het feit dat niet-gebruikers niet voldoen aan een tweetal noodzakelijke voorwaarden: 50%-60% van alle niet-gebruikers is eenvoudigweg niet op de hoogte van de regeling waarop ze recht hebben, en 10%-20% denkt ten onrechte geen recht te hebben. De overige drempel-factoren die in figuur 5 genoemd worden bleken geen doorslaggevende rol te spelen. Dit wil zeggen, in dezelfde mate als onder de niet-gebruikers werden er onder de gebruikers personen aangetroffen met extreme scores op behoefte, houdingen en stabiliteit van de situatie. Dergelijke scores fungeerden dus blijkbaar niet als onoverkomelijke drempel, maar als elementen in de afweging.

De figuur 6 toont verder dat de afwegings-fase een beperkte rol speelt, omdat slechts 20%-35% van het gevonden niet-gebruik te wijten was aan een negatieve uitkomst van de 'trade-off' tussen voor- en nadelen die gemaakt werd door hen die de drempel-fase doorlopen hadden. Het om welke reden dan ook mislukken van een

ingediende aanvraag bleek de minst belangrijke reden voor niet-gebruik te zijn. In geen enkel tot 15% van de niet-gebruik gevallen lag de oorzaak in het terugtrekken van een aanvraag of in een onterechte afwijzing ervan.

De figuur 6 toont twee uitzonderingen op het algemene beeld, een betreffende de Nijmeegse bijstandsontvangers en een betreffende de huursubsidie. In beide gevallen bestaat de uitzondering eruit dat de proportie rechthebbenden die basiskennis missen veel geringer is.

Voor wat betreft de huursubsidie zien we dat slechts 2%-12% van de niet-gebruikers niet op de hoogte is van het bestaan van deze regeling. Het is duidelijk een algemeen bekende regeling. Het hoofdprobleem is hier dat het merendeel van de niet-gebruikers ten onrechte denkt geen recht te hebben. Het relatieve belang van een negatieve afweging, of van mislukte aanvragen blijft gelijk. Voor wat betreft de Nijmeegse bijstandsontvangers zien we een zelfde soort verschuiving: beduidend minder huishoudens die niet op de hoogte zijn van de regelingen waarop ze recht hebben, maar verhoudingsgewijs meer die ten onrechte denken geen recht te hebben op de regelingen die ze kennen. Het belang van de afwegings- en aanvraag-fase blijft ook hier relatief beperkt.

In het algemeen is niet-gebruik dus slechts in beperkte mate het resultaat van min of meer rationele, op afweging van voors en tegens gebaseerde beslissingen, of van praktische problemen die ondervonden worden bij het aanvragen. De belangrijkste en meest directe oorzaak van niet-gebruik is dat rechthebbenden eenvoudigweg niet op de hoogte zijn van hun rechten. In die gevallen waarin ze dat wel zijn is de informatie veelal gebrekkig, wat ertoe leidt dat ze ten onrechte denken geen recht te hebben. Informatie speelt dus een cruciale rol bij de verklaring van niet-gebruik op het niveau van cliënten. Te meer daar in nadere analyses werd gevonden dat basiskennis en rechtsperceptie van cliënten mede afhankelijk zijn van aan informatie gerelateerde persoonlijke kenmerken waarop gebruikers en niet-gebruikers verschilden, zoals: de algemene behoefte aan informatie over uitkeringen, de mate waarin men open staat voor dergelijke informatie, de mate van activiteit waarmee men gewoonlijk informatie zoekt, het vermogen informatie te begrijpen en het beschikken over informatie contacten.

Zoals uit het volgende blijkt, zijn basiskennis en rechtsperceptie niet alleen afhankelijk van persoonsgebonden kenmerken. Ook kenmerken van de regeling en de administratieve context spelen een rol.

### **De drie niveaus nader bekeken**

De huursubsidie en de Nijmeegse bijstandsontvangers bleken eerder, in tabel 1, uitzonderlijk te zijn voor wat betreft de lage(re) percentages niet-gebruik. In alle groepen is de huursubsidie de regeling met de laagste percentages niet-gebruik, en

het niet-gebruik van alle regelingen is onder de Nijmeegse bijstandsontvangers lager dan onder de andere groepen (met uitzondering van de bijzondere bijstand). Een van de vragen die we ons in het onderzoek stelden was, hoe dit verklaard kan worden. Het ligt voor de hand om een verband te leggen met de gegevens uit de oorzaken-analyses op het cliëntniveau. Die wezen namelijk enerzijds uit dat het niet op de hoogte zijn van een regeling de belangrijkste directe oorzaak van niet-gebruik is, en anderzijds bleek dat de huursubsidie goed bekend is onder degenen die er recht op hebben en de Nijmeegse bijstandsontvangers zijn beter op de hoogte van het bestaan van de verschillende regelingen dan de andere groepen. Echter, de conclusie dat in het hogere kennisniveau de verklaring ligt voor de lagere percentages niet-gebruik is te snel en verschuift in feite slechts het verklaringsprobleem. Immers, de volgende vraag zou dan zijn, hoe de hogere kennisniveaus verklaard kunnen worden.

Om een inzicht te krijgen in de gestelde vraag ten aanzien van de lage percentages niet-gebruik van de *huursubsidie* werden rechthebbenden op de huursubsidie vergeleken met hen die recht hebben op de andere regelingen en werden kenmerken van structuur en uitvoering van de huursubsidie vergeleken met die van de andere regelingen.

Die analyses leidden tot de conclusie dat het relatief lage niveau van het niet-gebruik van de huursubsidie kan worden verklaard uit een mix van onderling samenhangende factoren van verschillende niveaus.

In deze mix zijn centrale factoren op het niveau van wet- en regelgeving dat de huursubsidie: een relatief groot bedrag aan subsidie biedt, dat voor de periode van een heel jaar wordt toegekend; zich richt op een enkele soort uitgave die regelmatig terugkeert (de maandelijkse huur); voor de meeste huurders over de loop der jaren een stabiel recht biedt, en; niet gericht is op alleen maar de armste huishoudens, maar op huishoudens met inkomens tot aan modaal toe. Op het uitvoeringsniveau bleek bij uitstek van belang te zijn dat elk jaar voor 1 juli de woningbouwcorporaties in Rotterdam en Nijmegen uitgebreide en gerichte voorlichtings- en adviescampagnes inrichten om het aanvragen te stimuleren en te versoepelen. Op het cliëntniveau bleek dat rechthebbenden op huursubsidie op twee manieren verschillen van de groepen rechthebbenden op de andere regelingen: niet alleen zijn ze veel beter op de hoogte van het bestaan van de regeling waarop ze recht hebben, maar ze kijken ook anders tegen de huursubsidie aan. Veel meer dan de andere regelingen wordt de huursubsidie gezien als een regeling die een substantieel bedrag biedt, die vrij gemakkelijk is aan te vragen, en die nauwelijks gestigmatiseerd is.

Voor wat betreft de vraag hoe het verklaard kan worden dat het niet-gebruik onder de *Nijmeegse bijstandsontvangers* gemiddeld lager is dan onder de andere groepen werden eveneens analyses op de verschillende niveaus uitgevoerd. Het bleek dat de verklaring niet gevonden kon worden op het niveau van wet- en regelgeving, omdat

de regels van de onderzochte regelingen voor de Nijmeegse bijstandsontvangers niet tot nauwelijks verschilden van die voor de andere drie groepen. Op het cliëntniveau bleek dat de Nijmeegse bijstandsontvangers niet verschilden van de andere groepen op een reeks van houdingen ten opzichte van (het aanvragen en gebruiken van) de verschillende regelingen, ze verschilden niet in financiële behoeften en evenmin in percepties van het nut van de verschillende regelingen. Wel verschilden ze duidelijk op een aantal informatie-factoren. Ze waren beter op de hoogte van het bestaan van de regelingen, ze vonden informatie over regelingen over het algemeen minder moeilijk, ze hadden een gunstiger oordeel over de beschikbaarheid van informatie en ze gaven meer aan ooit het advies gehad te hebben om een regeling aan te vragen. Analyses op het niveau van uitvoering maakten snel duidelijk wat de achtergrond van deze betere informatie-positie was. Zo was in Nijmegen de caseload voor een bijstandsmaatschappelijk werker gemiddeld 150, terwijl die voor zijn of haar Rotterdamse collega op zo'n 250 lag. In Nijmegen was ongeveer een uur beschikbaar voor een gesprek met een cliënt, en in Rotterdam slechts 20 minuten. In Nijmegen werd in gesprekken met cliënten een checklist gebruikt waarop het bestaan van en het al of niet gebruiken van andere regelingen dan de bijstandswet opgenomen was, terwijl Rotterdamse medewerkers zeiden absoluut geen tijd te hebben om andere regelingen ter sprake te brengen. Maar het meest belangrijk bleek te zijn dat de Nijmeegse sociale dienst haar cliënten regelmatig duidelijk informatie toe stuurde over allerlei regelingen waarop ze recht hadden, terwijl dit in Rotterdam niet of slechts incidenteel gebeurde. Tijdens het onderzoek kregen we sterk de indruk dat de Rotterdamse sociale dienst eigenlijk erg weinig informatie- en advies activiteiten ontplooid. Zelfs in die mate dat de Rotterdamse GSD-clianten ten opzichte van de ouderenhuishoudens, die als zodanig geen structureel contact hebben met zo'n centraal uitvoeringsorgaan als de gemeentelijk sociale dienst, geen betere informatie-positie innamen. Kortom, het feit dat de Nijmeegse bijstandsontvangers gemiddeld lagere niet-gebruikpercentages te zien gaven, kan primair verklaard worden uit factoren op het niveau van uitvoering, c.q. uit de actieve opstelling van de Nijmeegse sociale dienst. Op het cliëntniveau leidde dit tot een betere informatie positie, die op zijn beurt leidt tot geringer niet-gebruik. De actieve opstelling van de Nijmeegse sociale dienst ontbrak ten aanzien van de bijzondere bijstand, omdat juist in de periode van het onderzoek ambtenaren terughoudend waren met deze regeling vanwege interne misverstanden en onduidelijkheden over het voor de te decentraliseren bijzondere bijstand beschikbare budget. Deze terughoudendheid zien we vertaald in het feit dat het niet-gebruik van de bijzondere bijstand onder de Nijmeegse bijstandscilienten niet duidelijk lager is dan onder de andere groepen.

Onder meer op basis van de hier beschreven bevindingen kwamen we in het onderzoek tot de conclusie dat van de drie onderscheiden niveaus het administratieve niveau een cruciale rol speelt in het proces van het realiseren van rechten: waar er sprake was van afwijkende lage(re) percentages niet-gebruik, daar was



tevens steeds sprake van gerichte informatie en advies activiteiten vanuit betrokken uitvoeringsorganen. In het algemeen, echter, kenmerkten de uitvoeringsorganen die we in het onderzoek tegenkwamen zich door een passieve opstelling. Hun ambities en verantwoordelijkheidsgevoelens gingen niet verder dan er te zijn voor de aanvragers en om hen te helpen. Natuurlijk wordt de beslissing om aan te vragen uiteindelijk door de cliënten zelf genomen, maar als de basale houding ten opzichte van niet-aanvragers er een is van '....take it, or leave it...' dan is een hoog percentage niet-gebruik het onvermijdelijke resultaat.

### Passiviteit

In rechtssociologische en politicologische literatuur is al vaak geconstateerd dat de overheid en uitvoerende instanties passief kunnen zijn, wanneer het op maatregelen en gedrag aankomt die burgers kunnen aanmoedigen gebruik te maken van hun rechten (Schuyt 1976, De Lange en Lehning 1976, Leibfried 1976, Ringeling 1981). In ons onderzoek hebben we gevonden dat *administratieve passiviteit*, de take-it-or-leave-it benadering, de kern vormt van het niet-gebruik probleem. Onze specifieke bevindingen ten aanzien van het realiseren van rechten op middelengetoetste uitkeringen ondersteunen dus eerdere meer algemene bevindingen.

Echter, wat tot op heden nauwelijks expliciet is benadrukt is de *passiviteit van cliënten*. Dit concept willen we hier nader bespreken, niet om de grootste verantwoordelijkheid voor niet-gebruik op de schouders van de cliënten te leggen, maar integendeel, om de verantwoordelijkheid van beleidsmakers en uitvoerders te benadrukken: hun plannen, beslissingen en activiteiten zouden als startpunt moeten hebben de veronderstelling, dat huishoudens met een laag inkomen ernaar tenderen passief te zijn en zich gereserveerd op te stellen ten opzichte van het benutten van hun rechten. Dit in plaats van, zoals gebruikelijk is, te veronderstellen dat ze actief en assertief uit zijn op elk mogelijk voordeel.

De passiviteit van cliënten manifesteert zich voornamelijk op twee wijzen. Ten eerste is het zo dat meestal een substantieel aantal mensen dat in aanmerking komt voor een regeling geen duidelijke beslissing neemt of ze wel of niet gaan aanvragen en onder hen die dat wel doen, doen velen dat pas kortere of langere tijd na het moment waarop ze feitelijk recht kregen. En ten tweede is het zo dat mensen meestal niet actief informatie verzamelen, met als resultaat dat, als er bewuste beslissingen genomen worden, die meestal gebaseerd zijn op relatief weinig informatie.

We zullen eerst de afwezigheid van het nemen van een beslissing onder de loep nemen. Kerr stelde bij de ontwikkeling van zijn model van het aanvraagproces expliciet dat veel niet-gebruik niet voortkomt uit een duidelijke, bewuste en weloverwogen beslissing, waarin negatieve en positieve elementen tegen elkaar afgewogen worden. In plaats daarvan ondervond hij dat de kwestie van wel of niet aanvragen voor veel rechthebbende niet-ontvangers nauwelijks of niet aan de orde

was. Hetzij vanwege bepaalde houdingen die ze hadden, of omdat ze simpelweg niets afwisten van het bestaan van de uitkering. In zulke gevallen kan niet-gebruik niet worden gezien als het resultaat van bewuste of weloverwogen beslissingen. Kerr maakte dan ook een onderscheid tussen passieve niet-beslissers en actieve beslissers (zie bijvoorbeeld Kerr 1982). In zijn latere empirische studies vond Kerr daadwerkelijk substantiële aantallen passieve niet-beslissers. In ons onderzoek hebben we dit ook gevonden. We zagen dat in het algemeen slechts een minderheid van 20% tot 35% van alle niet-ontvangers feitelijk een afweging had gemaakt tussen beperkende en stimulerende factoren en zodoende tot een negatieve beslissing waren gekomen. De grote meerderheid van de niet-ontvangers wist niet af van het bestaan van de uitkering en zij kunnen derhalve als passieve niet-beslissers worden aange-merkt. Passiviteit is niet alleen beperkt tot niet-ontvangers. Namelijk, veel ontvangers zijn in een eerdere fase van het aanvraagproces passief geweest in de zin dat ze pas na een bepaald uitstel aan gingen vragen. Verlaat gebruik kwam onder ongeveer 25% van de gebruikers voor.

Het tweede aspect van passiviteit onder rechthebbenden ligt in de mate waarin ze actief zoeken naar en gebruik maken van beschikbare informatie. Graham (1984) besteedde in haar studie expliciet aandacht aan deze zaken en concludeerde dat rechthebbenden opvallend weinig informatie zochten en gebruikten gedurende het gehele proces van aanvragen. Wel vond ze dat ontvangers typisch actiever waren dan niet-ontvangers. Graham concludeert dat niet-gebruik in het algemeen voor het grootste deel voortkomt uit de passiviteit van cliënten ten aanzien van het zoeken naar informatie: hetzij omdat dit leidt tot weinig basiskennis, of tot een verkeerd beeld van de vraag of men al of geen recht heeft.

In ons onderzoek vonden we dat onder de niet-ontvangers slechts minderheden van 5% tot 25% zeiden actief naar verdere informatie te hebben gezocht nadat ze voor het eerst van de uitkering hadden gehoord. Ontvangers waren in dit opzicht meer actief geweest dan niet-ontvangers, maar ook onder hen betrof het minderheden die varieerden van 15% tot 50%. Deze passiviteit ten opzichte van informatie komt ook tot uiting in het feit dat in het algemeen minder dan een derde van de ontvangers en minder dan een vijfde van de niet-ontvangers stelden dat ze de toelatingscriteria van de regelingen goed begrepen. De rest begreep er vrij weinig van, of interpreteerde de criteria verkeerd. Het was dan ook niet verrassend dat we onder de ontvangers grote proporties vonden, variërend van 34% tot 75%, die een claim indienden terwijl ze niet zeker wisten of ze in aanmerking konden komen. Ze dachten slechts dat ze misschien recht zouden hebben. Onder de niet-ontvangers die wisten van het bestaan van de uitkering vatte een groot deel, variërend van 24% tot 69%, de toelatingscriteria totaal verkeerd op: zij waren ervan overtuigd geen recht te hebben.

Kortom, in veel gevallen beslissen rechthebbenden niet expliciet of ze wel of niet aan zullen vragen, of ze doen dat pas met vertraging, dat wil zeggen een zekere tijd

na het moment waarop ze recht kregen. De beschikbare data wijzen er sterk op dat velen in het totale proces van aanvragen niet actief naar informatie zoeken, en velen zochten niet verder na voor het eerst van een uitkering gehoord te hebben. Hoewel de ontvangers in het algemeen actiever lijken te zijn dan de niet-ontvangers, vragen de meesten van hen aan op basis van slechts weinig informatie.

### Tot slot

Het huidige debat over de sociale zekerheid wordt gedomineerd door de mythe van de calculerende burger. Hierdoor overheerst de idee dat niet-gebruik van sociale zekerheid geen serieus probleem is, omdat het weinig voor zou komen en omdat het eigenlijk slechts een kwestie is van nog in relatief goede doen verkerende huishoudens die bewust besluiten hun rechten niet aan te vragen. Onderzoek toont echter aan dat dit idee ver bezijden de werkelijkheid is en dat het feitelijk neerkomt op 'blaming the victim'. De conclusies uit het Onbenutte Rechten onderzoek luiden, dat niet-gebruik een normaal en veelvuldig voorkomend verschijnsel is, dat het slechts in weinig gevallen de uitkomst van een rationeel overwogen beslissing is en dat uitvoerders en wetgevers/beleidmakers een grote eigen verantwoordelijkheid hebben voor het probleem.

Kortom, of rechten op sociale-zekerheidsregelingen ook uiteindelijk gerealiseerd worden is niet alleen afhankelijk van de vraag of individuele rechthebbenden op een zeker ogenblik beslissen om aan te gaan vragen of niet. Integendeel, het realiseren van rechten op middengetoetste uitkeringen en subsidies is een lang proces, dat start vanaf het moment dat de structuur van een regeling door beleidmakers wordt vastgesteld. De uitkeringsvoorwaarden van een regeling stellen al voor een groot deel vast in hoeverre uitvoerders en cliënten verder in het proces serieuze obstakels tegen zullen komen. Op micro-niveau eindigt het proces op het moment dat de uitkering of subsidie feitelijk wordt ontvangen door die mensen die er recht op hebben. Op het macro-niveau eindigt het proces echter niet, omdat er altijd rechthebbende niet-ontvangers over zullen blijven. Veelal in marginale aantallen in het geval van een niet-middengetoetste regeling, maar veel grotere proporties in het geval van middengetoetste uitkeringen. Tussen het totstandkomen van de structuur van een regeling en het uiteindelijk ontvangen ervan door rechthebbenden spelen uitvoerende instanties en uitvoerders een cruciale rol. Zij moeten de regeling implementeren, met als belangrijkste doel te verzekeren dat de uitkering terecht komt bij die mensen die daar recht op hebben. Of ze hierin volledig slagen hangt niet alleen af van contextuele belemmeringen, waarover ze meestal geen controle hebben (elementen als de structuur van de regeling, het beschikbare budget, de voorgeschreven procedures e.d.), maar ook van hun eigen houding, inspanningen en activiteiten binnen die context. De cliënten van de uitvoeringsinstantie, de mensen die potentieel in aanmerking komen voor een uitkering, kunnen niet ontslagen worden van enige verantwoordelijkheid. Integendeel, van hen kan verwacht worden dat ze zo goed mogelijk proberen oplossingen te vinden voor

problemen die ze tegenkomen, bijvoorbeeld door verdere informatie te zoeken over mogelijke uitkeringen en de uitkeringen die beschikbaar zijn ook werkelijk aan te vragen. Maar dit is heel iets anders dan te verwachten dat ze vol zelfvertrouwen, rationeel, actief en bureaucratisch competent zijn. Slechts als alle cliënten zo waren zou het gerechtvaardigd zijn de verantwoordelijkheid voor het feitelijk realiseren van hun rechten bij henzelf te leggen en slechts dan zou een take-it-or-leave-it-houding gepast zijn.

## Noten

1. Zie voor een internationaal overzicht Van Oorschot (1995).
2. In Britse studies naar niet-gebruik wordt deze relatie als vaststaand feit aangenomen. Ook elders zijn geen tegenovergestelde resultaten of meningen bekend. Zie bijvoorbeeld Bendick (1980) voor de Amerikaanse situatie, Leibfried (1976) en Hartmann (1985) voor de situatie in (voormalig West-) Duitsland en Van Oorschot (1995) voor Nederland.
3. Merk op dat er een verband bestaat tussen overbenutting en onderbenutting van rechten: waar men tracht misbruik en oneigenlijk tegen te gaan door gedetailleerde regelgeving en het in de uitvoering benadrukken van de controle functie, daar zal de kans op niet-gebruik groter worden.
4. De mate waarin stigma wordt geassocieerd met het aanvragen en gebruiken van een bepaalde regeling (ofwel het 'stigma acceptability potential' van een uitkering (Jones 1985;108)) verschilt uiteraard per uitkeringstype.
5. Zie bijvoorbeeld Corden (1983 en 1987), Corden en Craig (1991), Graham (1984), Ritchie en England (1984), Millar en Cooke (1984), Davies en Ritchie (1988), Van Oorschot (1992b) en Van Oorschot en Smolenaars (1993a,b en c).
6. Het model neemt aan dat iemands 'verhuizing' van de populatie van niet-ontvangers naar de populatie van ontvangers alleen mogelijk is door het proces te doorlopen zoals het is weergegeven in figuur 6. In het geval van uitkeringen waarin het initiatief van aanvragen min of meer is overgenomen van de gerechtigde persoon zelf door een andere actor (bijvoorbeeld de uitvoerder van een regeling of een hulpverlenende instantie), kan deze vooronderstelling ongeldig zijn. Het gaat hier echter om middelengetoetste regelingen, waarbij over het algemeen het initiatief van aanvragen geheel aan een individuele potentieel gerechtigde wordt gelaten.

## Geraadpleegde literatuur

- Adler, M. 1977  
*Research priorities for improving the take-up of benefits*. Social Security Research Policy Committee, Edinburgh.
- Beltram, G. 1984  
*Testing the safety net, an enquiry into the reformed supplementary benefit scheme*. Bedford Square Press, London.
- Bendick, M. 1980  
Failure to enrol in public assistance programs. *Social Work*, 25, 4.
- Berthoud, R. 1983  
*Study of the Reformed Supplementary Benefit Scheme: Working Paper D; Welfare Rights Advice Experiment*. Policy Studies Institute, London.
- Berthoud, R. 1984  
*The Reform of Supplementary Benefit: Working Paper E; Analysis of DHSS records of single payment decisions*. Policy Studies Institute, London.
- Blunn, C. and M. Small 1984  
The anomalies of Attendance Allowance. *Community Care*, 16:18-20.
- Bradshaw, J. and D. Lawton 1982  
Utilisation of the Family Fund. *Child: care, health and development*, 8:227-237.
- Briggs, E. and A. M. Rees 1980  
*Supplementary Benefits and the consumer*. Bedford Square Press, London.
- Buckland, S. and P. Dawson 1989  
Household Claiming Behaviour. *Social Policy and Administration*, 23, 1:60-71.
- Bijsterveldt, Q.M., van 1975  
*Een sociale voorziening en haar cliënten: een onderzoek naar de bijstandsverlening aan vrouwelijke gezinshoofden*. Proefschrift. Katholieke Hogeschool Tilburg, Tilburg.
- Corden, A. 1981  
*The process of claiming FIS: background paper II- review of previous studies on the take-up of means-tested benefits and their relevance to a study of FIS-take-up*. SPRU, University of York, York.
- Corden, A. 1983  
*Taking up a means-tested benefit: The process of claiming Family Income Supplement*. Department of Health and Social Security, HMSO, London.
- Corden, A. 1987  
*Disappointed Applicants. A study of unsuccessful claims for Family Income Supplement*. Avebury, Aldershot.
- Corden, A. 1995  
*New perspectives on take-up: a literature review*. HMSO, London.

- Corden, A. and P. Craig 1991  
*Perceptions of Family Credit*. HMSO, London.
- Craig, P. 1991  
 Costs and benefits: a review of research on take-up of income-related benefits. *The Journal of Social Policy*, 20, 4:537-565.
- Davies, C. and J. Ritchie 1988  
*Tipping the balance: a study of non-take-up of benefits in an inner city area*. DHSS Research Report no. 16, HMSO, London.
- Falkingham, F. 1985  
*Take-up of benefits: a literature review*. Benefits Research Unit Review Paper 1:85. Department of Social Administration, University of Nottingham, Nottingham.
- Graham, J. 1984  
*Take-up of FIS: knowledge, attitudes and experience, claimants and non-claimants*. Social Research Division, PPRU, Department of Finance and Personnel, Stormont.
- Haak, C.P.M. van der 1972  
*Bekend maken en bekend raken: evaluatie van de eerste vijf jaar overheidsvoortlichting over de Algemene Bijstandswet(1962-1967)*. Proefschrift. Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.
- Hartmann, H. 1985  
 Armut trotz Sozialhilfe. Zur nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik. In: Leibfried, Stephan and Florian Tennstedt, *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt am Main, pp. 169-189.
- Howe, L.E.A. 1985  
 The 'Deserving' and the 'Undeserving': practice in an urban local security office. *Journal of Social Policy*, 14, 1:49-72.
- Jones, C. 1985  
*Patterns of Social Policy*. Tavistock, London.
- Kerr, S. 1983  
*Making ends meet: an investigation into the non-claiming of Supplementary Pensions*. Bedford Square Press, London.
- Knegt, R. 1986  
*Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening: participerende observatie bij een Sociale Dienst*. Proefschrift. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Konsumenten Kontakt 1989  
*Hoe bijzonder is de bijzondere bijstand?* Den Haag.
- Konsumenten Kontakt 1990  
*Profijt van het gemeentelijk minima-beleid?* Den Haag.
- Lange, J. de and Percy B. Lehning 1978  
 'Krijgt de burger wat hem toekomt?', in: J. van Doorn and C. Schuyt (eds.) *De stagnerende verzorgingsstaat*. Boom Meppel, Amsterdam, pp. 97-119.

- Leibfried, S. 1976  
 Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik: zum Prozess des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe. *Kritische Justiz*, pp. 376-393.
- Lipsky, M. 1980  
*Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Lucassen, C.T.J. and H. Priemus 1977  
*Individuele Huursubsidie: evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Millar, J. and K. Cooke 1984  
*A study of the take-up of one-parent benefit in Hackney*. Department of Health and Social Security, London.
- Mullenders P. 1993  
*Minimaal gebruik*. Gemeente Utrecht.
- Nicolaes, W. 1992  
*Ongebruikte rechten: een verkennend onderzoek naar het niet-gebruik van financiële voorzieningen onder oudere minima in Amsterdam*, Wetenschapswinkel Universiteit van Amsterdam.
- Oorschot, W. van and P. Kolkhuis Tancke 1989  
*Niet-gebruik van sociale zekerheid; feiten, theorieën, onderzoeksmethoden*. COSZ-series, 16, The Hague.
- Oorschot, W. van 1991  
 Non take-up of social security benefits in Europe. *The Journal of European Social Policy*, 1, 1:15-30.
- Oorschot, W. van and M. Konings 1990  
 'Niet-gebruik van de Individuele Huursubsidie en Bijzondere Bijstand onder ouderen in de gemeente Uden', in: P. Flohr, *Ouderen in Uden, Volkel en Odiliapeel*. Stichting Welzijn Ouderen, Uden.
- Oorschot, W. van and J. Schell 1991  
 'Means-testing in Europe: a growing concern', in: M. Adler, C. Bell, J. Clasen and A. Sinfield (eds.) *The sociology of social security*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Oorschot, W. van 1992a  
 'Niet-gebruik van de Individuele Huursubsidie en Bijzondere Bijstand onder ouderen in de gemeente Heeswijk-Dinther', in: P. Flohr, *Ouderen in Heeswijk, Dinther en Loosbroek*. Gemeente Heeswijk-Dinther.
- Oorschot, W. van 1992b  
*Onbenutte Rechten I: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse bijstandsontvangers*. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam.

- Oorschot, W. van and E. Smolenaars 1993a  
*Onbenutte Rechten II: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse ouderen (65-plus)*. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam.
- Oorschot, W. van and E. Smolenaars 1993b  
*Onbenutte Rechten III: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse bijstandsontvangers*. Dienst Sociale Zaken, Nijmegen.
- Oorschot, W. van and E. Smolenaars 1993c  
*Onbenutte Rechten IV: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse ouderen (65-plus)*. Dienst Sociale Zaken, Nijmegen.
- Oorschot, W. van 1995  
*Realizing rights: a multi-level approach to non-take-up of social security benefits*. Avebury, London.
- Rainwater, L. 1982  
*Stigma in income-tested programs* Institute for Research on Poverty Monograph Series/Academic Press.
- Richardson, A. and J. Naidoo (1978)  
*The take-up of supplementary benefits: a report on a survey of claimants*. Chelsea College, University of London, London.
- Ringeling, A. 1981  
 The passivity of the administration. *Policy and Politics*, 9, 3:295-309.
- Ritchie, J. and J. England 1984  
*Unclaimed benefits in Hackney*. Paper ESRC Workshop, ESRC.
- Ritchie, J. 1988  
*Income related benefits: the causes of non take-up; a review of recent research evidence*. Social and Community Planning Research, London.
- SBC 1978  
*Take-up of supplementary benefits*. Supplementary Benefits Administration Papers no. 7, HMSO, London.
- Smolenaars, E. 1991  
*Niet-gebruiks aanwijzingen: een explorerend onderzoek naar de oorzaken van het niet-gebruik van sociale zekerheid*. Gemeentelijke Sociale Dienst, Rotterdam.
- Taylor-Gooby, P. 1974  
*Means-tests and social policy*. M. Phil. thesis. University of York, York.
- Teune, W. en L. Vinken 1985  
*Individuele Huursubsidie. Een onderzoek naar bewoners die geen gebruik maken van individuele huursubsidie*. Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting, Amsterdam.
- Townsend, P. 1979  
*Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*. Penguin Books, Middlesex.



- Vincent, J., K. Ashworth and R. Walker 1991  
*Taking account of time in the targeting and administration of benefits.* Centre for Research in Social Policy (CRSP), Loughborough University of Technology.
- Vos, J.G. 1990  
*Ongekende rechten: potentieel gebruik van bijzondere bijstandsverstrekkingen en minimafondsen.* Gemeentelijke Sociale Dienst, Den Haag.
- Vos, J.G. 1991  
*Recht hebben en recht krijgen: een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen.* Vermande, Lelystad.
- Vrooman, J. en K. Asselberghs 1994  
*De gemiste bescherming: niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens.* Commissie Onderzoek Sociale zekerheid, VUGA, Den Haag.
- Werf, C. van der 1992  
*Gebruik en niet-gebruik van bijzondere bijstand in Hengelo.* Research voor beleid, Leiden.
- Whyley, C. and M. Huby 1993  
*Take-up and the Social Fund: applying the concept of take-up to a discretionary benefit.* SPRU, University of York, York.